ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA
VOL. IX, 4 SECTIO G 1962

Z Katedry Prawa Państwowego UMCS
Kierownik: prof. dr Andrzej Burda

Wiesław SKRZYDŁO

Ustrój polityczny V Republiki *

Государственный строй V Республики

Régime politique de la V-e République

GENEZA I CHARAKTER USTROJU

System polityczny V Republiki określa cały zespół czynników, które wynikają ze społecznej istoty ustroju, stanowią rezultat przemian politycznych i społecznych, konsekwencję przyjęcia przez burżuazję nowej taktyki itd. Objęcie steru władzy przez grupy wielkiego kapitału stanowiło podstawowy czynnik, który zadecydował o charakterze społecznym ustroju i jego formie. Kapitał monopolistyczny objął władzę w dogodnym momencie — w okresie powszechnego znużenia i zniechęcenia społeczeństwa do dotychczasowych form ustrojowych. Mając za sobą doświadczenia, wynikające z poprzedniej ewolucji ustrojowej Francji, był w stanie ocenić skuteczność i przydatność dla swoich celów różnych systemów politycznych, patrzył na losy towarzyszące przeprowadzanym zmianom ustrojowym, stanowiącym dzieło monopoli w końcowych latach III Republiki i w okresie rządów Vichy. Znał więc dobrze stanowisko mas wobec planów przekształcenia systemu politycznego w kierunku faszystowskim.

Dla przeciętnego Francuza, odznaczającego się stosunkowo dużym stopniem indywidualizmu, przywiązania do demokratycznych haseł rewolucji, faszystowskie formy ustrojowe były nie do przyjęcia. Plany wprowadzenia rządów faszystowskich we Francji spotykały się zawsze z oporem społeczeństwa i kończyły się niepowodzeniem. Dowodzą tego

* Praca została napisana w sierpniu 1962 r., dlatego nie uwzględnia wydarzeń późniejszych.

próby z lat 30 bieżącego stulecia, polityka Pétaina itp. Faszystowskie metody rządzenia niełatwo dają się zastosować w społeczeństwie w małym stopniu zdyscyplinowanym i znacznie zanarchizowanym, w którym żywe są tradycje rewolucyjno-demokratyczne.

Dlatego też kapitał monopolistyczny nie mógł jawnie wprowadzać form politycznych, które by w maksymalnym stopniu i najskuteczniej gwarantowały realizację jego klasowych interesów. Musiał bowiem liczyć się z szeregiem czynników, jak własna siła z jednej strony, z drugiej zaś postawa i świadomość mas uciskanych, konkretne warunki społeczno-polityczne, sytuacja historyczna itp.

Kapitał monopolistyczny we Francji reprezentuje bardzo dużą siłę, wynikającą nie tylko z jego pozycji zajmowanej w życiu ekonomicznym kraju, ale również z jego kontaktów z kapitałem finansowym czołowych mocarstw kapitalistycznych, z poparcia armii, zwłaszcza jej korpusu oficerskiego. Fakt ten zadecydował o tym, że właśnie burżuazja monopolistyczna w wyniku wydarzeń majowych w r. 1958 objęła władzę państwową.

Kapitał monopolistyczny musiał się jednak liczyć i z siłą mas ludowych, z postawą społeczeństwa, które poparło mglisty program przemian, ale nie w sposób nieograniczony. Znając stosunek społeczeństwa francuskiego do systemu faszystowskiego, mając świeżo w pamięci losy historyczne reżimów obalonych w toku II wojny światowej, burżuazja monopolistyczna nie mogła liczyć na przeprowadzenie przemian tego typu. Nie miałyby one absolutnie żadnych szans powodzenia w danych warunkach politycznych, a dla społeczeństwa byłyby nie do przyjęcia. Słuszność tej oceny potwierdzają późniejsze wydarzenia po r. 1958 np. stosunek mas ludowych do puczu algierskiego, strajki o niespotykanej liczbie i zasięgu i in.

Wprowadzony w rezultacie przewrotu majowego 1958 r. ustrój polityczny jest w istocie dyktaturą wielkiego kapitału, ale nie w pełni zjawiskiem typu faszystowskiego. Jest to specyficzna forma dyktatury kapitału monopolistycznego, odbiegająca wprawdzie od zasad tradycyjnej mieszczańskiej demokracji, ale nie oznaczająca niepodzielnego panowania metod totalitarnych.

Ustrój faszystowski cechuje przede wszystkim brak w życiu politycznym elementów demokracji, połączony z dławieniem swobód obywatelskich i wprowadzeniem krwawego terroru. Konsekwencją tego systemu w zakresie ustroju politycznego jest praktyczna likwidacja rządów przedstawicielskich, wprowadzenie w ich miejsce kultu wodza, przyznanie nieograniczonych uprawnień jednostce. W przypadku Francji spotykamy się w rzeczywistości z dużym autorytetem de Gaulle'a, nie wynikającym jednak z rządów terroru, ale z takich czynników, jak rola odegrana

w okresie II wojny światowej i tuż po wyzwoleniu kraju, cechy charakteru itd. System polityczny V Republiki nie likwiduje także praw i wolności obywatelskich, nie odznacza się rządami gwałtu, chociaż zna rządy silnej ręki.

Do cech charakterystycznych systemu faszystowskiego zaliczyć także należy rozbudowaną ideologię, taką, jaką np. posiadał hitleryzm, głoszącą mit rasy, narodu panów. Gdy mowa o rozbudowanej ideologii faszyzmu, nie chodzi bynajmniej o zwarty w sobie i logicznie powiązany system poglądów, m. in. dlatego, że ideologia faszystowska powołana jest do spełniania innych funkcji niż normalny system filozoficzny. Ma ona stać się klamrą irracjonalnych postaw politycznych i dlatego jest prymitywna, nasycona elementami mistyki oraz wulgarnego fideizmu. Cechą charakterystyczną jest wyłączność jednej ideologii proklamowanej jako oficjalna, i wynikający stąd uniformizm ideologiczny. Tego zaś nie ma we Francji. Wprawdzie de Gaulle wyznaje określone idee społeczno-polityczne, nie wszystkie jednak z nich można zaliczyć do faszystowskich, nie stanowią one przy tym jakiegoś zwartego systemu ideologicznego, ani nie zmierzają do wprowadzenia uniformizmu ideologicznego.

Ustrój faszystowski opiera się z reguły na systemie monopartyjnym, a partia faszystowska posiada własne oddziały szturmowe i organizację szczególnego rodzaju. Aczkolwiek de Gaulle nie jest zwolennikiem rozbudowanego systemu partyjnego, a jego stosunek do partii w najlepszym tylko przypadku określić można jako niechętny, to jednak w V Republice mamy do czynienia z inną zupełnie sytuacją w tym względzie niż w przypadku hitlerowskich Niemiec lub Włoch. Istnieje wprawdzie we Francji partia UNR, związana z ruchem gaullistowskim, nie jest to jednak partia jedyna. Nie jest też kierowana bezpośrednio przez de Gaulle'a, a nadto posiada normalną strukturę organizacyjną.

W przypadku zatem ustroju gaullistowskiego dopatrzeć się można tendencji antydemokratycznych, faszyzujących, podobnych do tych, jakie występowały w Polsce w latach 30. Nie jest to jednak wykształcony system dyktatury faszystowskiej.

Nie można jednak ustroju politycznego V Republiki ujmować w sposób statyczny. Dotychczasowe uwagi na ten temat dotyczą jedynie aktualnej sytuacji, nie mogą one w żadnym przypadku przesądzać o kierunku rozwoju społeczeństwa. Wydaje się, że zastrzeżenie to jest konieczne, gdyż Konstytucja 1958 r., w większym stopniu niż inne, daje możliwości dla różnego rodzaju ewolucji ustrojowej. Nie jest więc wykluczone, że w określonym układzie sił klasowych może udać się siłom reakcji społecznej wprowadzić system faszystowski. W tym też

kierunku szły próby zbuntowanych generałów algierskich, działalność OAS itd.

Zmiany w zakresie systemu politycznego V Republiki stanowią wyraz tendencji ustrojowych burżuazji, odpowiadających obecnemu stadium rozwoju kapitalizmu. Są one odbiciem dążeń monopoli, kryzysu kapitalizmu francuskiego. Zjawiska te znajdą wyraz w sferze instytucji polityczno-ustrojowych, w dążeniach zmierzających do ograniczenia roli parlamentu i społeczeństwa w życiu publicznym. Stąd też wywodzą się tendencje wzmocnienia władzy wykonawczej, rozszerzenia władzy jednostki, oparcia systemu politycznego na nowych zasadach ustrojowych, co znajduje wyraz w treści Konstytucji 1958 r.

Konstytucja ta posiada już swą historię, obejmującą lata jej stosowania. Wydaje się jednak, że można mówić i o jej prehistorii, o źródłach, z których wyrastały zasady nowego ustroju. Jej treść stanowi bowiem dalszy ciąg linii rozwojowej postulatów polityczno-ustrojowych i dążeń wielkiego kapitału, pochodzących jeszcze z okresu międzywojennego. Szukając zatem jej genezy, należy sięgnąć nie tylko do wydarzeń 1958 r., ale cofnąć się także do XVIII wieku. Pewnych tendencji doszukiwać się można w całym rozwoju konstytucjonalizmu francuskiego, w którym obok kierunku demokratycznego występował zawsze kierunek przeciwstawny. Nie sięgając aż tak daleko wystarczy ograniczyć się do przypomnienia tendencji ustrojowych pojawiających się w latach 30 naszego stulecia. Pierwowzorów zasad wyrażonych w Konstytucji 1958 r. łatwo się można doszukać w projektach zasad konstytucyjnych pojawiających się w tym okresie, jak i w latach okupacji, w tych szczególnie postulatach ustrojowych, które były dziełem oligarchii finansowej.

Upadek III Republiki nie przerwał prac burżuazji nad przygotowaniem konstytucji wyrażającej nowe zasady ustrojowe. Studia w tym kierunku inspirowane były przez kapitał finansowy i prowadzone tak przez rząd Vichy, jak i powstały w ruchu oporu w r. 1942 Comité Général d'Études. Jest przy tym rzeczą charakterystyczną i godną podkreślenia, a ujawniającą zarazem klasową wspólnotę tych ośrodków, że zarówno kolaboracyjny odłam burżuazji francuskiej, jak i związany z ruchem oporu podjęły identyczny kierunek zmian ustrojowych. Obydwa te ośrodki wysunęły analogiczne hasła i sięgnęły do koncepcji ustrojowych pochodzących sprzed upadku III Republiki.[1] Pod tym więc względem daje się zaobserwować ciągłość koncepcji i tendencji dyktowanych interesem tej samej klasy społecznej.

---

[1] Podkreśla to m. in. H. Claude: *Gaullizm a wielki kapitał,* Warszawa 1961, s. 46.

Przedstawione tendencje nie znajdowały dogodnych warunków zastosowania po wyzwoleniu, co wiązało się zresztą z przegrupowaniami w łonie burżuazji, z jednoczesnym odsunięciem na plan dalszy grup monopolistycznego kapitału. Zmiany zachodzące w układzie sił społecznych uaktualnią sprawę powrotu do dawnych koncepcji, a ich nosicielami staną się znów grupy wielkiego kapitału.

Można zatem stwierdzić, że kryzys imperializmu francuskiego i wzrost roli monopoli w państwie stanowią obiektywne źródło gaullistowskiej konstytucji. Trudności występujące w łonie systemu kapitalistycznego oraz przyśpieszenie procesu dekolonizacji powodują, że burżuazja monopolistyczna nie może się posługiwać skutecznie dawnymi formami ustrojowymi i metodami rządzenia. W nowych warunkach, obok przeciwieństwa interesów klasowych proletariat — burżuazja, dochodzą zaostrzające się sprzeczności wewnętrzne, występujące w łonie samej burżuazji. Kapitał monopolistyczny w dążeniach swych jest odosobniony, a jego interesy nie pokrywają się nie tylko z interesami większości społeczeństwa, ale i z postulatami drobnej oraz średniej burżuazji. Trudności te leżą u podstaw poszukiwań nowego wzorca ustrojowego, przy szerokim jednocześnie wykorzystaniu głoszonych już wcześniej idei i rozwiązań.

Genezy Konstytucji 1958 r. i systemu politycznego V Republiki nie można zatem ograniczać, jak to czynią niektórzy, tylko do postulatów ustrojowych i poglądów de Gaulle'a, Debré i innych gaullistów.[2] Stanowisko takie zmierza w konsekwencji do zawężenia i zaciemnienia społecznych źródeł nowych instytucji, do zerwania przewodniej idei ustrojowej, przyświecającej od lat wielkiej burżuazji w jej dążeniu do wzmocnienia władzy wykonawczej.

Wymienione tendencje znajdą wyraz nie tylko w treści Konstytucji 1958 r., ale i w jej systematyce. Jeśli Konstytucja 1946 r. szeregowała zasady ustrojowe w ten sposób, że na czoło wysuwała postanowienia dotyczące suwerenności ludu, następnie określała rolę i pozycję parlamentu (rozdz. II), prezydenta (V), rządu (VI), to w Konstytucji 1958 r. porządek ten ulega zasadniczej zmianie. Artykułowaną część konstytucji

---

[2] N. W a h l: *Aux origines de la nouvelle Constitution*, Revue Française de Science Politique, 1959, nr 1, s. 31: prowadzi badania nad genezą Konstytucji 1958 r. przy pomocy następujących metod: poszukiwania w pismach Debré, w krytyce de Gaulle'a skierowanej pod adresem ustroju politycznego IV Republiki, w programie ruchu gaullistowskiego, praprojekcie obecnej Konstytucji. Podobne stanowisko, rozszerzające jednak badania na całą praktykę ustrojową IV Republiki, reformę Konstytucji w 1954 r., zajmuje J. S t e m b r o w i c z: *Prezydent Republiki i nowa konstytucja Francji*, Państwo i Prawo 1958, nr 12, s. 962.

otwiera bowiem rozdział o suwerenności (I) znacznie okrojonej, następnie idą przepisy dotyczące prezydenta (II), rządu (III), parlamentu (IV).

Przedstawiony układ konstytucji nie jest oczywiście przypadkowy. Wyraża on od strony zewnętrznej treść zaszłych procesów, podkreśla przewagę, jaką twórcy nowego ustroju pragnęli zapewnić władzy wykonawczej nad parlamentem znacznie ograniczonym teraz w swych uprawnieniach. Również i postanowienia art. 3 Konstytucji dotyczące suwerenności narodu są mocno iluzoryczne, skoro weźmie się pod uwagę, że nie zawierają żadnych gwarancji stosowania jej w praktyce.

Analizując treść Konstytucji V Republiki nie sposób jest nie przyznać słuszności tezie głoszonej przez M. Duvergera, że główną z jej cech jest „...*la peur du peuple, la méfiance à l'égard du suffrage universel.*"[3] O słuszności tej tezy świadczy wiele zjawisk, a m. in. fakt, że z pięciu podstawowych organów V Republiki: prezydenta, rządu, Zgromadzenia Narodowego, Senatu i Rady Konstytucyjnej, tylko jeden — Zgromadzenie Narodowe — pochodzi z wyborów powszechnych i bezpośrednich. Prezydenta i Senat wybrali w wyborach pośrednich notable wiejscy, natomiast rząd i Rada Konstytucyjna są nominowane. Jednym z celów zmiany systemu politycznego Francji było dążenie do odsunięcia ludu od udziału w życiu publicznym, a tendencja ta znajduje m. in. wyraz w strukturze organów państwowych.

Opierając się na zasadzie odpowiedzialności politycznej rządu przed Zgromadzeniem Narodowym (art. 20) i nie rozpatrując jej na tle całokształtu postanowień konstytucji niektórzy autorzy francuscy wyrażają pogląd, że w V Republice przyjęto system parlamentarny i że w ten sposób utrzymano ciągłość ustrojową całego okresu powojennego. Ponieważ system ten, a nawet zasadę wyrażoną w art. 20 trudno jest pogodzić z innymi postanowieniami konstytucji, przede wszystkim jednak tymi, które dotyczą określenia pozycji rządu, parlamentu i głowy państwa, a praktyka ustrojowa wykazuje istnienie czegoś zupełnie przeciwnego, autorzy ci dodają, że biorąc ustrój V Republiki w ogólnym ujęciu można w nim dostrzec istotne elementy parlamentaryzmu, wyposażonego jednak w pewne cechy szczególne. Mają one przy tym rzekomo wynikać z pragnienia uniknięcia popełnienia błędów i słabości poprzedniego ustroju.[4] Niektórzy zaś wprost odżegnują się od zamiarów wprowadze-

---

[3] M. Duverger: *Les Institutions de la Cinquième République,* Revue Française de Science Politique, 1959, nr 1.

[4] Por. np. stanowisko reprezentowane przez J. Chatelain: *La nouvelle Constitution et le régime politique de la France,* Paris 1959; dodaje on przy tym, że konstytucja przyjmuje zasadę równowagi najwyższych organów w ten sposób, by żaden z nich nie mógł się stać jedynym dzierżycielem całej władzy ani też jej

nia rządów prezydenckich, które ich zdaniem nie mają we Francji warunków istnienia, co więcej, mogłyby okazać się niebezpieczne.[5] Tak więc w literaturze francuskiej pierwszą grupę poglądów, odnoszących się do zagadnień systemu politycznego V Republiki, charakteryzuje stanowisko uznające istnienie systemu parlamentarnego, określanego jako zrównoważony lub kierowany *(dirigé)*.[6]

Obok poglądów przedstawionych można spotkać także inne, które cechuje większa elastyczność, a jednocześnie widoczna próba teoretycznego uzasadnienia nowego systemu określanego mianem parlamentaryzmu orleańskiego.[7] Ustroju V Republiki autorzy ci nie usiłują nawet wtłaczać w ramy klasycznego parlamentaryzmu. Szukając właściwego dlań określenia badają historię tego systemu i dostrzegają podobieństwo między ustrojem V Republiki a tzw. parlamentaryzmem orleańskim, stosowanym w okresie panowania Ludwika Filipa. System ten charakteryzują następujące cechy: szef państwa nie rządzi sam, jest jednak najwyższym arbitrem, a gabinet cieszyć się musi podwójnym zaufaniem, tzn. zarówno parlamentu, jak i głowy państwa.

W przypadku V Republiki, podobieństwo z parlamentaryzmem orleańskim nie jest jednak całkowite. Wprawdzie w konstytucji można dopatrywać się pierwszej cechy charakterystycznej, tzn., że głowa państwa nie rządzi sama, lecz wykonuje raczej funkcje arbitra. Praktyka ustrojowa dowodzi jednak, że rola prezydenta uległa radykalnemu zwiększeniu, że nie ogranicza się on do zadań najwyższego arbitra, ale i sam uczestniczy w realizacji funkcji wykonawczych. Oficjalnie natomiast, w treści konstytucji, nie występuje cecha druga (wymóg posiadania przez rząd zaufania głowy państwa jako warunek dalszego istnienia), ale praktyka zbliża się w tym względzie do orleańskiej odmiany systemu parlamentarnego, gdyż rząd musi posiadać także i zaufanie de Gaulle'a. Utrata jego zaufania musiałaby w konsekwencji w warunkach V Republiki pociągnąć za sobą nieuchronny upadek rządu.

Taki stan rzeczy nie ma jednak szans utrzymania się na dłuższą metę. System polityczny w ujęciu Konstytucji 1958 r. otwiera drogę ewolucji ustrojowej w dwu kierunkach: bądź przekształcenia się w sy-

---

nadużywać — s. 35. Podobnie F. G o g u e l: *Les institutions politiques françaises depuis 1870*, Paris 1958.

[5] M. D e b r é: *La Nouvelle Constitution*, Revue Française de Science Politique, 1959, nr 1, s. 8—10.

[6] Zob. A. A z a r e: *Genèse de la Constitution du 4 octobre 1958, Solution gaulliste à la crise du pouvoir*, Paris 1961, s. 223.

[7] Określeniem tym w odniesieniu do V Republiki posługuje się D u v e r g e r, zob. jego: *Les Institutions...*, s. 107, oraz tegoż autora: *La Ve République*, Paris 1960, s. 16.

stem prezydencki, bądź też w kierunku klasycznego parlamentaryzmu. Wybór drogi zależeć będzie od wielu czynników, wśród których główną rolę odgrywać może układ sił społecznych, dążenia wielkiego kapitału, stosunki polityczne itd.

Praktyka V Republiki idzie w pierwszym kierunku, stąd też ustrój ten, mimo wszelkich pozorów formalnych, w świetle praktyki w większym stopniu zbliża się do systemu prezydenckiego niż do parlamentaryzmu orleańskiego. Pozwala to na określenie go mianem rządów dyktatorskich jednostki lub też „liberalnej dyktatury.”[8]

O ewolucji ustrojowej V Republiki w kierunku systemu prezydenckiego świadczy szereg zjawisk, związanych przede wszystkim z wydarzeniami algierskimi. Na przykład w styczniu 1960 r. w czasie puczu algierskiego decyzje pierwszorzędnej wagi podejmował nie parlament, nie rząd, ale prezydent. Ewolucję tę i praktykę uznała zresztą uchwała parlamentu z 4 II 1960 r., przyznając specjalne uprawnienia w większym stopniu prezydentowi niż rządowi. Analogiczną rolę odegrał de Gaulle w okresie puczu generałów w kwietniu 1961 r., w wydarzeniach związanych z przerwaniem ognia w Algierii i in.

Ewolucja ustrojowa wydaje się więc potwierdzać słuszność tezy o istnieniu zasadniczych różnic między systemem politycznym V Republiki a ustrojem parlamentarnym. Stąd też, nie mając podstaw do identyfikowania aktualnego systemu z prezydenckim, słuszne wydaje się przyjęcie określenia, że jest to umiarkowany lub niewykształcony jeszcze w pełni system prezydencki, coraz wyraźniej odchodzący od parlamentaryzmu, nawet w orleańskim wydaniu.

Powstają zatem duże trudności w określeniu istoty ustroju politycznego V Republiki, w zaklasyfikowaniu go do któregoś ze znanych współcześnie systemów rządzenia. Wynika to m. in. i z charakteru Konstytucji 1958 r., która, jak to przyznaje M. Duverger, miesza dwa lub nawet trzy różne systemy.[9] Nie litera konstytucji ma jednak w tym przypadku decydujące znaczenie, gdyż ważna jest także praktyka, kwestia interpretacji zasad ustrojowych, pozwalająca na wypracowanie pojęć odpowiadających rzeczywistości społecznej.

STRUKTURA APARATU PAŃSTWOWEGO

P r e z y d e n t R e p u b l i k i. Tendencje ustrojowe twórców V Republiki znajdują wyraz w systematyce Konstytucji 1958 r., która w części poświęconej strukturze aparatu państwowego na czoło organów wysuwa prezydenta Republiki. Stanowisko to zgodne jest z ogólnymi dążeniami

[8] M. D u v e r g e r: *La V-e République*, s. 18.

[9] M. D u v e r g e r: *Les Institutions...*, s. 101.

burżuazji, charakteryzującymi się odejściem od zasady nadrzędności parlamentu (niejednolitego przecież pod względem klasowym, wskutek znacznego rozszerzenia kręgu wyborców) i ześrodkowaniem władzy państwowej w rękach egzekutywy, w sensie społecznym bardziej jednolitej.

W parze ze wzmacnianiem roli władzy wykonawczej zachodzą zmiany i w zakresie tej grupy organów państwowych. Nowa sytuacja społeczna we Francji, ambicje i dążenia de Gaulle'a pokrywające się z postulatami ustrojowymi wielkiego kapitału wyznaczały wzajemną pozycję prezydenta i rządu. Zjawisko to (obok stosunku legislatywa-egzekutywa) jest najbardziej charakterystyczne dla systemu politycznego wprowadzonego w r. 1958. Zewnętrznym tego wyrazem oraz świadectwem wagi, jaką burżuazja przywiązuje do urzędu prezydenta jest choćby fakt, że konstytucja poświęca mu aż 16 art., czyniąc zeń realnego szefa egzekutywy, podczas gdy premierowi przeznaczono tylko dwa artykuły, nie licząc kilku innych wzmianek o nim.

Najbardziej zaś uderzającym zjawiskiem jest określenie roli i miejsca prezydenta, w którego rękach ześrodkowała się pełnia władzy państwowej. Konstytucja utrzymała wprawdzie dwuczłonowość egzekutywy, ale uczyniła z prezydenta realnego jej szefa.

Pozycję prezydenta wzmacnia fakt, że jest on politycznie nieodpowiedzialny (art. 68) i wybierany przez kolegium wyborcze, w którym większość stanowią przedstawiciele zachowawczych grup społeczeństwa. On swobodnie powołuje i odwołuje rząd, bez przeprowadzania uprzednich konsultacji politycznych. On jest faktyczną głową rządu przewodnicząc na posiedzeniach Rady Ministrów (art. 9) i podpisując dekrety. Dzięki temu prezydent posiada wpływ na działalność rządu, a zwiększa go wskutek bezpośredniego uzależnienia od siebie niektórych ministrów (np. Algierii, obrony narodowej, spraw wewnętrznych i inne).

Głowa Państwa obsadza szereg stanowisk (art. 13), jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych (art. 15), odgrywa dużą rolę w stosunkach międzynarodowych. Wiele jego aktów nie wymaga nawet kontrasygnaty, np. dotyczy to tzw. uprawnień osobistych, do których konstytucja zalicza prawo nominacji premiera (art. 8 ust. 1) i trzech członków Rady Konstytucyjnej, w tym jej przewodniczącego (art. 56), zwoływania posiedzeń Rady Konstytucyjnej (art. 54), odwoływania się do społeczeństwa przez referendum (art. 11), rozwiązania Zgromadzenia Narodowego (art. 12), kierowania orędzia do parlamentu (art. 18).

Inne akty prawne prezydenta wymagają kontrasygnaty członków rządu. Do grupy tej zalicza się klasyczne uprawnienia, jak reprezentowanie państwa na zewnątrz (art. 14), prowadzenie rozmów i ratyfikacja

umów międzynarodowych (art. 52—53), prawo łaski (art. 17), podpisywanie ordonansów i dekretów Rady Ministrów (art. 13), promulgacja ustaw (art. 10), zwoływanie i zamykanie nadzwyczajnej sesji parlamentu (art. 30), inicjatywa w zakresie rewizji Konstytucji (art. 89).

Artykuł 5 Konstytucji podkreśla podwójną rolę prezydenta, który z jednej strony powoływany jest do czuwania nad respektowaniem konstytucji i nad regularnym funkcjonowaniem władz publicznych, z drugiej zaś jest on gwarantem niepodległości narodu i integralności terytorium. Ponadto w szczególnych okolicznościach art. 16 zapewnia mu nieograniczone uprawnienia. Wprowadzenie w życie tego artykułu następuje po odbyciu konsultacji z premierem (mianowanym przez prezydenta), przewodniczącymi izb parlamentu i Rady Konstytucyjnej. Prezydent zobowiązany jest jedynie do odbycia konsultacji, czyli praktycznie biorąc on sam ocenia, niemal dyskrecjonalnie, czy istnieją warunki zastosowania tego artykułu. Na mocy art. 16 prezydent staje się rzeczywistym dyktatorem, może podejmować takie środki, jakich jego zdaniem wymagają okoliczności.

Pod tym względem konstytucja zna następujące tylko ograniczenia: pierwszym jest wymóg, by działalność prezydenta zmierzała w kierunku umożliwienia konstytucyjnym władzom podjęcia w najkrótszym czasie normalnego wykonywania ich zadań, po drugie, aby podjęte środki były usprawiedliwione okolicznościami, czyli muszą one pozostawać w związku z przyczynami powodującymi zastosowanie art. 16 i wreszcie po trzecie w okresie stosowania art. 16 prezydent nie może rozwiązać Zgromadzenia Narodowego.[10]

Praktycznie biorąc, w okresie obowiązywania uprawnień wynikających z art. 16 prezydent nie jest kontrolowany, aczkolwiek o kontroli konstytucja wyraźnie wspomina. Do środków kontroli zaliczony jest obowiązek konsultowania Rady Konstytucyjnej przez głowę państwa w sprawie wszelkich decyzji podejmowanych na podstawie tego artykułu.

Drugą formę kontroli stanowi zebranie się parlamentu z mocy samego prawa na sesję nadzwyczajną, a prezydent w okresie tym nie może skorzystać z prawa zamknięcia sesji. Realność tej kontroli musi jednak budzić duże zastrzeżenia i wątpliwości, skoro szereg uprawnień parlamentu w tym właśnie okresie ulega zawieszeniu.

Zastosowanie art. 16 zależy od dwu warunków niezbyt precyzyjnie określonych. Są to: przypadek bezpośredniego zagrożenia Republiki lub jej instytucji, niepodległości, integralności terytorialnej lub obowiązek wykonania umowy międzynarodowej; — fakt przerwania regularnego funkcjonowania konstytucyjnych władz publicznych. Jeśli drugi warunek

[10] Zob. M. Duverger: *L'article 16 et ses limites*, Le Monde, 5 V 1961 r., s. 4.

jest stosunkowo jasno określony, to pierwszy tylko ogólnikowo, daje więc dużą swobodę w zakresie interpretacji.[11]

Możliwość swobodnej interpretacji art. 16 potwierdziła już dotychczasowa praktyka. W wyniku puczu algierskiego z 22 IV 1961 roku de Gaulle zwrócił się 23 IV z orędziem do narodu ogłaszając zastosowanie art. 16.[12] W orędziu tym przedstawił nieszczęście, jakie dotknęło Republikę, ale nie wspomniał o drugim warunku — przerwaniu normalnego funkcjonowania konstytucyjnych organów, a przecież główne organy Republiki nie przestały działać. Czyli podstawy zastosowania tego artykułu są raczej wątpliwe, stąd też i wprowadzenie go w życie spotkało się z różną oceną. Przedstawiciele MRP i SFIO zaaprobowali decyzję de Gaulle'a [13] natomiast FPK opowiedziała się zdecydowanie przeciwko tej instytucji wychodząc z założenia, że rząd dysponuje dostatecznymi środkami zdławienia rebelii, a art. 16 zechce stosować nie do walki z buntownikami, lecz w celu konfiskaty pism demokratycznych, hamowania masowego ruchu na rzecz pokoju.[14] Z różną także oceną spotkała się decyzja prezydenta wśród przedstawicieli nauki prawa państwowego.[15]

Z chwilą zastosowania art. 16 z mocy prawa zebrał się parlament, ale znaczenie tego wydarzenia było praktycznie biorąc żadne, skoro legislatywa pozbawiona została możliwości działania (uchwalania ustaw, kontroli rządu itd.). Zebranie się parlamentu może mieć jedno tylko znaczenie, stwarza ono możliwość postawienia prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Innych możliwości kontroli ze strony parlamentu w odniesieniu do działalności prezydenta nie ma. Jest on bowiem politycznie nieodpowiedzialny, a nie może w tym przypadku wchodzić w grę uchwalenie rządowi *votum* nieufności, gdyż z art. 16 korzysta nie rząd,

---

[11] Art. 16, jak to stwierdza M. Duverger, został zredagowany osobiście przez de Gaulle'a, który przywiązywał do niego duże znaczenie i nie zgodził się na żadne ustępstwa w tej dziedzinie. *La Ve République*, s. 45. O pozycji prezydenta w świetle art. 16 Konstytucji zob. także J. Stembrowicz: *Uprawnienia prezydenta V Republiki z art. 16 Konstytucji 1958 r.*, Państwo i Prawo, 1962, nr 1, s. 114 i n.

[12] Dokumenty związane z wejściem w życie art. 16 ogłoszone zostały w Journal Officiel, 24 IV 1961 r.

[13] W dniu 11 V 1961 r. w sprawie tej wygłosił przemówienie G. Mollet usprawiedliwiając stosowanie art. 16. Zob. *À la rescousse de de Gaulle*, l'Humanité, 13 V 1961 r., s. 98. Podobne stanowisko zajął Kongres MRP, obradujący w Rouen w maju 1961 r.

[14] Por. np. *Le discours de clôture de Maurice Thorez (XVI Congrès du Parti Communiste Français)*, l'Humanité, 15 V 1961 r., s. 8.

[15] Por. np. M. Duverger: *L'article 16 et ses limites*, Le Monde 5 V 61 r, s. 4 oraz tegoż autora: *Deux poids et deux mesures*, Le Monde, 6 IX 1961 r., s. 1. Zob. także J. Fauvet: *Encore l'article 16*, Le Monde, 9 IX 1961 r., s. 1. J. Zakrzewska: *Kiedy szósta Republika?*, Prawo i Życie, 1961 r., nr 17, s. 6.

lecz prezydent, który tą drogą uzyskał uprawnienia o charakterze osobistym. Dlatego też jego akty wydane na mocy art. 16 nie wymagają kontrasygnaty i nie podlegają (zgodnie z art. 19 Konstytucji) kontroli parlamentu.[16]

Praktyka wykazała także dalsze luki w treści art. 16, a przede wszystkim brak określenia granic czasowych jego obowiązywania. Z istoty tej instytucji wynika, że stosowanie jej ma mieć na celu usunięcie groźby lub przeszkody oraz przywrócenie normalnego funkcjonowania organów państwowych. Okres ten z natury rzeczy winien być ograniczony. W r. 1961 tak się jednak nie stało i działały w państwie dwa systemy prawne, jeden zwyczajny i drugi — wyjątkowy, których współistnienie już można traktować jako sprzeczne z istotą art. 16.[17] Uprawnienia wynikające z tego artykułu stosuje się bowiem w celu usunięcia przeszkody uniemożliwiającej normalne funkcjonowanie władz.

Prezydent zatem odgrywa w V Republice kluczową rolę. Ma on pełną kontrolę nad działalnością rządu dzięki temu, że przewodniczy w Radzie Ministrów i podpisuje dekrety. Dzięki instytucji referendum zdobył on nie tylko środek służący umocnieniu pozycji osobistej (referendum przekształca się w plebiscyt) i presji na parlament, ale zyskał możliwość zwracania się do społeczeństwa ponad parlamentem, pomijając rzeczywistych przedstawicieli narodu. Zaaprobowanie w drodze referendum — plebiscytu przedłożonego projektu ustawy oznacza, że ustawa ta stanowi dzieło prezydenta a nie parlamentu.

Również w stosunku do parlamentu zajmuje prezydent szczególną pozycję. W dniu otwarcia pierwszej sesji Zgromadzenia Narodowego wybranego w r. 1958 zwrócił się do izby z orędziem, w którym dał jej „wyrazy swego zaufania" i jednocześnie udzielił pouczeń.[18] W marcu zaś 1960 r. odmówił zwołania nadzwyczajnej sesji parlamentu, czego domagała się konstytucyjna większość deputowanych.

Prezydent V Republiki posiada więc uprawnienia wykraczające nawet poza ramy parlamentaryzmu orleańskiego. Widoczne to jest już w konstytucji, de Gaulle posiada bowiem uprawnienia, których nie miał Ludwik Filip, — prawo uciekania się do referendum, kompetencje w stosunku do Wspólnoty. Praktyka ustrojowa, zarówno w dziedzinie wewnętrznej, jak i zewnętrznej zmierza wyraźnie do zwiększenia jego roli i zbliżenia

[16] Na tym stanowisku stoi także Stembrowicz: *Uprawnienia...*, s. 120.

[17] Por. w tym względzie stanowisko Duverger'a: *Deux poids et deux mesures*, s. 1. Analogiczne stanowisko zajmuje Fauvet: *Encore l'article 16*, s. 1, uważa on, że ani litera, ani duch konstytucji nie zezwalają na nieograniczoną prolongatę władzy prezydenta i na wykorzystywanie jej przeciwko parlamentowi.

[18] Por. Claude: *Gaullizm...*, s. 16. Duverger: *La V-e République*, s. 180.

ustroju Francji do systemu prezydenckiego. Pozycja głowy państwa w stosunkach wzajemnych z rządem i parlamentem uległa zmianie wyraźnie na korzyść szefa państwa.

Rząd Republiki. O nowości systemu politycznego V Republiki świadczy także rola i zadania rządu. W nowej konstrukcji ustrojowej rząd jest organem samodzielnym, ale stanowiącym zarazem węzeł łączący głowę państwa i parlament. W tym sensie konstrukcja ta mieści się w ramach parlamentaryzmu orleańskiego. Jednakże praktyka wnosi w tym względzie szereg nowych momentów, które świadczą o tym, że rząd i ministrowie są w pierwszym rzędzie nie agentami parlamentu, lecz prezydenta.

Zmiana pozycji i roli ustrojowej rządu znajduje wyraz także w nowej terminologii. Według konstytucji 1946 r. szef rządu nosił tytuł *Président du Conseil*, podkreślający jego samodzielność. Był on przy tym realnym szefem władzy wykonawczej. Konstytucja 1958 r. wprowadza termin „premier ministre". Zmiana terminologii świadczy o istnieniu tendencji zmierzających do osłabienia pozycji premiera na rzecz prezydenta. Analogiczne tendencje widoczne są w przypadku rządu. W dotychczasowej terminologii politycznej stosowane było określenie *cabinet*, albo *ministère* a także *exécutif*. Z określeniami tymi zerwano, zwłaszcza z ostatnim, które zbyt silnie podkreślało stosunek podrzędności rządu wobec parlamentu. Powrócono więc do nazwy *gouvernement*, używanej w okresie rządów Vichy.

Nowe tendencje ustrojowe bardziej niż konstytucja uwidacznia praktyka. Nie jest też pozbawione podstaw określenie rządu mianem *cabinet présidentiel*. O roli prezydenta w formowaniu gabinetu świadczy komunikat z r. 1959 podkreślający fakt, że rząd w zakresie swego programu i linii polityki jak też składzie personalnym stanowi wyraz woli i decyzji gen. de Gaulle'a.[19] Zjawisko to stanowi niewątpliwy krok w kierunku systemu prezydenckiego.

---

[19] Po uformowaniu gabinetu Debrégo ogłoszony został następujący komunikat: *„Le général de Gaulle a chargé M. Michel Debré de lui faire des propositions au sujet de la composition éventuelle du gouvernement... M. Michel Debré a soumis à l'approbation du général de Gaulle ses conceptions en ce qui concerne la politique et les noms des personnalités qui deviendraient, le cas échéant, ses collaborateurs au gouvernement."* Przytaczam za Duverger: *Les Institutions...*, s. 113. Gabinet utworzony pod kierownictwem M. Debré składał się z 21 ministrów i 6 sekretarzy stanu, należących do 5 partii. W liczbie członków gabinetu Debrégo było tylko 4 nowych zupełnie ministrów i 5 sekretarzy stanu. *L'année politique 1959*, s. 6. W gabinecie Debrégo było 18 byłych deputowanych lub senatorów, cyfra ta uległa zmniejszeniu do 15 w wyniku zmian. Zwiększono więc udział „techników". W rządzie Pompidou było 21 parlamentarzystów, na 10 nowych członków tylko 2 nie piastowało nigdy mandatu.

Odejście od systemu parlamentarnego widoczne jest także w przyjęciu zasady *incompatibilitas* funkcji członka rządu i mandatu parlamentu (art. 23). Stanowi to zupełną nowość w stosunkach francuskich, gdzie ministrowie z reguły rekrutowali się spośród członków parlamentu. Oficjalne uzasadnienie zmiany stanowiska w tym względzie powołuje się na chęć zapewnienia stabilności rządu, którą chciano zagwarantować przyjmując określone środki prawne.[20] Cel ten nie został wprawdzie osiągnięty, ale za to uzyskano coś więcej. Wskutek wprowadzenia instytucji *incompatibilitas* zlikwidowano w zasadzie udział członków parlamentu w pracach rządu, wyeliminowano z gabinetu czynnik polityczny wprowadzając w jego miejsce czynnik fachowy. Ministrowie V Republiki rekrutują się bowiem głównie spośród wyższych urzędników administracji państwowej, co gwarantuje zwiększenie ich zależności wobec prezydenta i premiera.

Formalnie biorąc w świetle art. 20 Konstytucji rząd jest odpowiedzialny przed parlamentem. Z zestawienia jednak tego postanowienia z treścią art. 49 i 50 wynika, że odpowiedzialność gabinetu istnieje tylko wobec Zgromadzenia Narodowego. Senat zatem nie może pociągać rządu do odpowiedzialności. Premier może ubiegać się przed senatem tylko o aprobatę ogólnej polityki gabinetu. Konstytucja nie wspomina przy tym o odpowiedzialności rządu wobec prezydenta, rząd zatem może ustąpić w przypadku utraty zaufania głowy państwa, ale nie musi tego czynić. Jest to jednak wniosek czysto teoretyczny, gdyż praktycznie rzecz ujmując, żaden rząd nie ma szans utrzymania się w przypadku utraty zaufania de Gaulle'a.

W ramach rządu szczególną pozycję zajmuje premier, któremu konstytucja wyznacza samodzielną rolę, wyposażając w odrębne uprawnienia, a podkreśla to jeszcze mocniej praktyka.

Konstytucja 1958 r. przyznaje premierowi dosyć szeroki zakres uprawnień, które można ująć w dwu grupach: a) funkcje o charakterze wykonawczym, b) władza reglamentacyjna. Podział ten nie występował dotychczas w konstytucjonalizmie francuskim, gdyż władza reglamentacyjna stanowiła część składową władzy wykonawczej, w V Republice nastąpiło jej wyodrębnienie. Obejmuje ona uprawnienia, dzięki którym premier uzupełnia działalność parlamentu i może skutecznie paraliżować aktywność legislatywy, nie wydając np. zapowiedzianych w ustawie aktów prawnych.

---

[20] Tendencję tę wyraźnie uznaje Debré: *La Nouvelle Constitution*, s. 17, stwierdzając, że skoro we Francji stabilności rządu nie można zapewnić przez organizację wyborów, należy posłużyć się w tym celu reglamentacją konstytucyjną.

Premier kieruje działalnością rządu, on proponuje prezydentowi nominacje, a także odwoływanie swoich współpracowników, co dokonuje się przez akty prawne głowy państwa podejmowane bez udziału parlamentu. W ten sposób przeprowadzono 28 V 1959 roku przekształcenie gabinetu dekretem de Gaulle'a bez przedkładania sprawy parlamentowi, który był wówczas zebrany na sesji. Premier mianuje funkcjonariuszy cywilnych i wojskowych z wyjątkiem stanowisk zastrzeżonych dla prezydenta, przy czym odpowiednie akty premiera wymagają kontrasygnaty właściwych ministrów. Premier może zastępować prezydenta w Radzie Obrony Narodowej jak również przewodniczyć w jego zastępstwie na posiedzeniach Rady Ministrów (art. 21). Ma wreszcie także pewne uprawnienia wobec parlamentu, takie jak prawo inicjatywy ustawodawczej, inicjatywy w przedmiocie powoływania komisji mieszanej w przypadku zaistnienia rozbieżności stanowisk izb, występowania z wnioskiem o zwołanie Rady Konstytucyjnej.

Zgodnie z ogólnymi założeniami i nowymi tendencjami ustrojowymi burżuazji znacznemu rozszerzeniu uległy uprawnienia rządu. Zostały one zakreślone w Konstytucji 1958 r. bardzo szeroko, a jednocześnie mało precyzyjnie, co pozwala na stosowanie wykładni rozszerzającej. Jest to zjawisko tym bardziej charakterystyczne, że uprawnienia parlamentu określono niezwykle szczegółowo.

Zadania rządu określone zostały w sposób zasadniczy w art. 20, który nie ogranicza ich bynajmniej do funkcji wykonawczych. Artykuł 20 stwierdza, że rząd określa politykę narodu i kierują nią. Nie są to zatem zadania o charakterze wykonawczym, gdyż rząd został określony jako czynnik inicjatywy i kierownictwa ogólnego. W tym ujęciu jest on organem wskazującym drogę narodowi, pełniąc rolę jego przewodnika. Wprawdzie program rządu musi uzyskać aprobatę parlamentu, ale uprawnienia ciała przedstawicielskiego w tym względzie są bardzo ograniczone. Parlament może bowiem bądź zatwierdzić, bądź odrzucić proponowaną przez rząd linię rozwoju państwa, nie może natomiast wystąpić z własną inicjatywą w tym przedmiocie, gdyż dziedzina ta została zastrzeżona dla działalności gabinetu.

Zadaniem rządu jest więc opracowanie programu działania, a następnie realizowanie go po uzyskaniu aprobaty parlamentu. Jest to podstawowe i najbardziej charakterystyczne zadanie rządu, podczas gdy wykonawstwo (w tym także i ustaw) zalicza konstytucja nie do zadań gabinetu, lecz premiera (art. 21). W tym też zakresie występuje rozdział tzw. *pouvoir gouvernemental* — przyznanej rządowi od *pouvoir exécutif* — wykonywanej przez premiera.[21].

---

[21] Por. na ten temat Duverger: *La Ve République*, s. 60. Odmiennie ujmuje

W zakresie uprawnień organów władzy wykonawczej dokonuje konstytucja istotnych przesunięć, z jednej strony w sensie przekazania szeregu dotychczasowych uprawnień rządu na rzecz premiera (wykonawstwo) z drugiej zaś strony wchodzi w zakres tradycyjnych uprawnień parlamentu, wskutek rozszerzania władzy reglamentacyjnej i ograniczenia ustawodawczych uprawnień legislatywy.[22] Jest to zjawisko tym bardziej charakterystyczne, że we Francji parlament był zawsze organem powołanym do realizacji funkcji ustawodawczej i korzystał z niej w szerokim zakresie.

Wspomniane zjawisko stanowi przy tym dalszy ciąg praktyki ustrojowej, zapoczątkowanej jeszcze w r. 1948, kiedy to ustawą z 17 VIII parlament uznał, że pewne materie mają charakter wykonawczy, a zatem podlegają normotwórczej działalności rządu. Był to więc początek procesu rozgraniczania dziedziny zastrzeżonej dotychczas wyłącznie do ustawodawstwa na dwie części, z których jedna pozostała w sferze uprawnień parlamentu, a druga przekazana została do reglamentacji przez akty prawne rządu. Jednakże w świetle wspomnianej ustawy parlament nie pozbawił się prawa działania w dziedzinie, którą uznał za pozostawioną do swobodnej działalności rządu. Działalność normotwórcza rządu w tej dziedzinie stanowiła zatem wyjątek od zasady, którą było ustawodawstwo parlamentarne. Dzięki uzyskaniu tych uprawnień rząd zdobył prawo zmieniania i uchylania ustaw za pomocą dekretów. Jeśli jednak parlament skorzystał z prawa wkroczenia w zakres spraw reglamentowanych przez rząd i wydał w tej dziedzinie ustawę, to rząd nie mógł jej już zmienić.[23]

Na odcinku tym dużej zmiany dokonała Konstytucja 1958 r. przeprowadzając bez udziału parlamentu rozgraniczenie sfer działania organów państwowych w zakresie ustawodawstwa. Uczyniono to w ten sposób, że zakreślono wyraźnie granice, w których parlament może wykonywać swe funkcje ustawodawcze, zakazując mu jednocześnie wkraczania

---

to zagadnienie C h a t e l a i n, który w wykonywaniu ustaw widzi drugą istotną funkcję rządu, zob. *La Nouvelle Constitution et le régime...*, s. 101.

[22] W okresie kilku miesięcy po wejściu w życie Konstytucji 1958 r. na mocy jej art. 92 rząd wydał szereg ordonansów z dziedziny spraw zastrzeżonych dla ustaw organicznych. Charakterystyczna jest ich treść — dotyczyły one: wyboru prezydenta, składu i okresu trwania pełnomocnictw Zgromadzenia Narodowego oraz Senatu, Najwyższej Rady Sądownictwa, Rady Ekonomicznej i Społecznej, Trybunału Stanu, Senatu Wspólnoty Francuskiej, Rady Wykonawczej i Sądu Rozjemczego tej Wspólnoty, systemu wyborczego obydwu izb parlamentu. W ten sposób i system konstytucyjny i tryb działania podstawowych instytucji V Republiki stanowił dzieło rządu. W sumie na podstawie upoważnienia z 3 VI 1958 r. rząd de Gaulle'a wydał 76 ordonansów. Zob. J. S t e m b r o w i c z: *„Ustawodawstwo rządowe" w powojennej Francji*, Państwo i Prawo, 1960, nr 2, s. 281.

[23] Szerzej na ten temat zob. S t e m b r o w i c z: *„Ustawodawstwo..."*

w sferę reglamentacyjnej działalności rządu. W ten sposób nie działalność ustawodawcza parlamentu, ale reglamentacyjna rządu stanowi regułę, ustawodawstwo jest wyjątkiem.

Tak więc parlament V Republiki może wykonywać funkcję ustawodawczą tylko i wyłącznie w dziedzinach wyznaczonych mu przez konstytucję opracowaną i wprowadzoną w życie bez udziału legislatywy. Egzekutywa dowolnie określiła w art. 34 zakres uprawnień parlamentu, przy czym na gruncie Konstytucji 1958 r. nie jest możliwe rozszerzenie granic działalności ustawodawczej ciała przedstawicielskiego, określonej w art. 34. Nie chodzi tu bowiem o dobrą wolę rządu czy parlamentu, gdyż na straży przestrzegania tych postanowień stoi Rada Konstytucyjna, a art. 62 Konstytucji postanawia, że przepisy ustawy uznane jako sprzeczne z Konstytucją nie mogą być promulgowane. Nadto na podstawie art. 41 Rada Konstytucyjna powołana jest do rozstrzygania sporów między rządem a parlamentem w sprawie zakresu ustawodawczych uprawnień legislatywy. Jest więc ona czynnikiem chroniącym prawa egzekutywy, gdyż art. 34 jest mało precyzyjny więc jego treść może być bliżej określona ustawą organiczną, która musi być obowiązkowo zbadana przez Radę Konstytucyjną z punktu widzenia jej konstytucyjności.

Natomiast udział rządu w ustawodawstwie może ulec rozszerzeniu dzięki temu, że Konstytucja w art. 38 ust. 1 przewiduje prawo parlamentu udzielania rządowi, na jego wniosek, upoważnienia do wydawania ordonansów w zakresie spraw zastrzeżonych do dziedziny ustawodawstwa. Omówione zmiany świadczą więc o tym, że nowe tendencje ustrojowe charakteryzuje zmiana ciężaru gatunkowego organów wykonawczych. Dotyczy to prezydenta i rządu, cieszących się większym zaufaniem klas posiadających niż organ przedstawicielski. W rękach organów wykonawczych ześrodkowana została zatem realna władza w państwie.

P a r l a m e n t. Przedstawione wyżej przemieszczenia w systemie organów państwowych i w zakresie ich roli ustrojowej świadczą o antyparlamentarnych tendencjach nowych sił społecznych stojących u władzy. Znajdują one wyraz w prawnym usytuowaniu i zakreśleniu uprawnień prezydenta oraz rządu, a także w zakresie określenia pozycji i roli ustrojowej parlamentu. Zwiększeniu roli organów wykonawczych towarzyszy w V Republice spadek wagi Zgromadzenia Narodowego.

Redukcję znaczenia Zgromadzenia Narodowego przeprowadzono różnymi drogami. Stało się tak wskutek ograniczenia funkcji ustawodawczej, zmniejszenia środków kontroli nad rządem, a jednocześnie przez rozszerzenie instrumentów służących rządowi do obrony swej polityki przed ingerencją ciała ustawodawczego.

Pierwsze zmiany w tym względzie, szczególnie widoczne w porównaniu z IV Republiką, występują w zakresie struktury wewnętrznej parlamentu. Konstytucja 1958 r. przeprowadza bowiem konsekwentnie zasadę dwuizbowości. Charakterystyczna jest przy tym nazwa izb, z których niższa zatrzymała nazwę Zgromadzenie Narodowe, wywodzącą się z IV Republiki, podczas gdy druga izba otrzymała nazwę Senatu w nawiązaniu do wzorów z okresu III Republiki.

Senat odzyskał przy tym dawną rolę, stając się ciałem wyrażającym interesy i dążenia zachowawczych elementów społeczeństwa, a tym samym skutecznym hamulcem w stosunku do jedynego w państwie organu pochodzącego z wyborów powszechnych i bezpośrednich, tj. Zgromadzenia Narodowego. Izba wyższa nie posiada więc charakteru przedstawicielskiego, będąc wyrazicielem dążeń zachowawczych sił społecznych, zasłużyła sobie na miano *le grand conseil des petites communes*. Taki charakter i skład społeczny izby wyższej odpowiadał woli twórców nowego ustroju, gdyż Senat został pomyślany jako organ, za którego pomocą rząd może wywierać presję na Zgromadzenie. W przypadku gdy premier obawia się, że w Senacie może nie uzyskać aprobaty dla polityki swego gabinetu, wówczas może nie konsultować się z izbą wyższą, zadowalając się poparciem Zgromadzenia Narodowego. W przeciwnym przypadku, mając zapewnione poparcie Senatu, może wykorzystać je dla skutecznego łamania oporu izby niższej i przeforsowania stanowiska rządu.

W pewnych dziedzinach występuje priorytet Zgromadzenia Narodowego widoczny w wyłącznym prawie udzielania rządowi *votum* zaufania, wyrażania *votum* nieufności, definitywnym decydowaniu w braku zgody izb w dziedzinie ustawodawstwa zwykłego. Tylko ono może żądać zwołania nadzwyczajnej sesji parlamentu, zajmować się ustawami finansowymi, a jeśli parlament działa jako Kongres, wówczas Biuro Zgromadzenia Narodowego kieruje jego pracami. Nie znaczy to jednak, że Senat we francuskiej koncepcji dwuizbowości odgrywa drugorzędną rolę. Nie takie były przecież dążenia twórców konstytucji, a uprawnienia drugiej izby znacznie wzrosły i są o wiele wyższe od tych, które w latach 1946—1958 posiadała Rada Republiki. Senat bowiem może blokować działalność ustawodawczą, ale tylko wówczas, gdy rząd tego pragnie.

Pozycja Zgromadzenia Narodowego ulega więc osłabieniu, co dokonało się zgodnie z tendencją ustrojową wielkiego kapitału. Konstytucja koncentruje władzę państwową w rękach prezydenta, nie pozostawiając szerszego marginesu dla swobodnej działalności Zgromadzenia Narodowego, które pochodzi przecież z antydemokratycznych wyborów.

Ograniczenie roli parlamentu widoczne jest w tym, że nie on decyduje o osobie głowy państwa, a nawet szefa rządu. Nie ma on swobodnej możliwości rozwijania działalności ustawodawczej, skoro jego uprawnienia w tym przedmiocie uszczuplono, a ustawy poddano kontroli ze strony Rady Konstytucyjnej. Dodać przy tym należy, że kontrola ta idzie daleko. Parlament przestał być nawet panem swego porządku obrad i skrępowany został w zakresie trybu funkcjonowania.

Punktem wyjścia dla określenia pozycji i praw parlamentu było przyjęcie zasady: stworzyć rządowi możliwie największą swobodę działania, uwolnić go od kontroli parlamentu, a tym samym dać całkowicie wolną rękę. Cel ten osiągnięto dzięki: a) zredukowaniu okresu trwania sesji, b) wprowadzeniu zakazu łączenia mandatu deputowanego z członkostwem w rządzie, c) przyjęciu nowych organizacji i pracy komisji parlamentu.

Konstytucja V Republiki wprowadza dwie sesje zwyczajne w roku, z których jedna rozpoczyna się z mocy prawa w pierwszy wtorek października i trwa do trzeciego piątku grudnia (czyli przez okres 2,5 miesiąca). Druga sesja rozpoczyna się w ostatni wtorek kwietnia i trwać może do 3 miesięcy. Łączny zatem okres sesji w ciągu roku nie może przekraczać 5,5 miesiąca, czyli przez okres przeszło pół roku rząd może działać swobodnie, bez kontroli parlamentu. Istnieje wprawdzie możliwość odbycia sesji nadzwyczajnej,[24] jednak sesja taka nie może trwać dłużej niż 12 dni i po upływie tego terminu jest zamykana dekretem prezydenta, niezależnie od tego, czy wyczerpany został porządek obrad. Ograniczony okres czasu może trwać także pierwsza sesja parlamentu pochodzącego z wyborów przeprowadzonych po rozwiązaniu poprzedniej legislatury. Jeżeli sesja taka odbywa się poza terminem przewidzianym dla sesji zwyczajnych, nie może trwać dłużej niż 15 dni (art. 12). Konstytucja czyni zatem wszystko, by do minimum zredukować okazję starć między parlamentem a rządem.

O *incompatibilitas* funkcji członka rządu i parlamentu była już mowa. Dalsze natomiast środki ograniczenia praw parlamentu wiążą się z kwestią uregulowania roli i pozycji komisji parlamentarnych. Na tym odcinku, w porównaniu z okresem IV Republiki zaszła ogromna zmiana. Dotyczy ona nie tylko liczebności i wewnętrznej struktury tych organów, ale także i ich uprawnień. W IV Republice dyskusje w Zgromadzeniu Narodowym rozpoczynano od wysłuchania sprawozdania komisji i toczy-

---

[24] O nieskuteczności tych postanowień świadczy fakt, że w marcu 1960 r., chociaż zebrano wymaganą liczbę podpisów pod wnioskiem o zwołanie nadzwyczajnej sesji parlamentu, de Gaulle arbitralnie odmówił jej zwołania, sprzeciwiając się zdecydowanie woli większości członków organu przedstawicielskiego.

ła się ona nad przedłożonym przez nią projektem ustawy, stanowiącym z reguły znacznie zmodyfikowany projekt rządowy. W V Republice komisje mogą proponować poprawki, ale nie mogą samodzielnie zmieniać projektów ustaw.

W okresie IV Republiki w Zgromadzeniu Narodowym istniało 19 komisji liczących po 44 członków. Zapewniało to dużą specjalizację pracy, a skład liczbowy tych organów gwarantował ich operatywność. W V Republice znacznie zredukowano liczbę komisji, sprowadzając je do 6 (art. 43) i jednocześnie rozszerzając ich skład. W Zgromadzeniu Narodowym istnieją aktualnie dwie komisje liczące po 60 członków,[25] dwie po 90 członków[26] i dwie po 120 deputowanych.[27] Liczebność komisji przekreśla ich operatywność, są to bowiem w istocie małe zgromadzenia, a nie grupy robocze. Członków komisji nadal wybiera Zgromadzenie Narodowe na zasadzie proporcjonalnej reprezentacji grup parlamentarnych. Obok komisji stałych istnieją także możliwości powoływania komisji kontrolnych lub ankiet, z tym jednak, że okres ich działania nie może przekraczać 4 miesięcy.[28]

Samodzielność Zgromadzenia Narodowego znacznie podważa fakt, że nie jest ono już panem swego regulaminu. W IV Republice izby określały swobodnie swą wewnętrzną organizację i tryb działania. Prawo to w V Republice uległo dużemu ograniczeniu, tak gdy chodzi o treść, jak i procedurę ich uchwalania.

Dużą część postanowień w tej dziedzinie zawiera już konstytucja, a także ustawy organiczne. Jeśli w IV Republice regulamin izby wydawany był w formie uchwały *(résolution)*, to od 1958 r. wprawdzie forma ta została utrzymana, ale na izbę nałożono obowiązek przedkładania Radzie Konstytucyjnej, regulaminu przed jego wejściem w życie, w celu zbadania go z punktu widzenia zgodności z konstytucją.

Do r. 1958 parlament posiadał pełną swobodę organizacji swej pracy, samodzielnie też, bez udziału i wpływu rządu, każda z izb ustalała porządek obrad. W r. 1954 wprowadzono zasadę udziału przedstawicieli gabinetu w konferencji przewodniczących (złożonej z przewodniczącego izby i jego zastępców, przewodniczących komisji i klubów parlamentarnych) z ograniczonym jednak głosem. W V Republice gabinet otrzymał w tym względzie rolę decydującą, a jego przedstawiciel może domagać się wpisa-

---

[25] Są to komisje: spraw zagranicznych oraz finansów, ekonomii i planowania.

[26] Komisje: obrony narodowej oraz ustawodawstwa i administracji.

[27] Komisje: spraw kulturalnych i społecznych oraz produkcji i wymiany.

[28] Ordonans nr 58—110, 17 XI 1958 r. dotyczący funkcjonowania zgromadzeń parlamentarnych, art. 6.

nia określonych spraw w porządku i terminie określonym przez rząd.[29] Wskutek tego mamy do czynienia z pracą parlamentu kierowanego przez rząd, który od momentu ustalenia porządku prac Zgromadzenia Narodowego aż do przyjęcia zgłoszonych projektów i wniosków jest prawdziwym panem działalności izb.

Ingerencja rządu widoczna jest także i w dziedzinie ustawodawstwa. Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje rządowi i członkom parlamentu, ale rząd zawsze może się sprzeciwić projektowi ustawy lub poprawkom zgłoszonym do projektu, które wykraczają poza ramy zakreślone dla ustawodawstwa (art. 41). Rząd może także zażądać, by projekt ustawy nie szedł do stałej komisji parlamentu, lecz do komisji specjalnej (art. 43). Wreszcie w przypadku zaistnienia rozbieżności stanowisk obydwu izb premier ma prawo powołania komisji mieszanej, utworzonej na zasadzie parytetu (po 7 członków z każdej izby), której celem jest szukanie kompromisu. Jeśli kompromis nie zostanie osiągnięty, rząd może domagać się od Zgromadzenia Narodowego podjęcia ostatecznej decyzji. Rząd ma zatem duże możliwości nie tylko ograniczania uprawnień parlamentu, ale i skierowania jego działalności w kierunku przez siebie pożądanym.

Ograniczenie praw i osłabienie pozycji parlamentu znalazło wyraz także i w sferze sytuacji prawnej deputowanych. Konstytucja ograniczyła bardzo immunitet poselski (utrzymując immunitet parlamentarny). Odtąd deputowani korzystają z immunitetu poselskiego tylko w okresie sesji parlamentu. Poza sesją wymagana jest wprawdzie zgoda biura izby na aresztowanie członka parlamentu, ale może on być ścigany bez ubiegania się o zezwolenie. Taka zaś sytuacja prawna deputowanych ułatwia rządowi walkę z opozycją.

Opozycja parlamentarna jest i tak szczupła ze względu na antydemokratyczny charakter wyborów przeprowadzonych w r. 1958 i z uwagi na fakt, że wraz ze spadkiem znaczenia parlamentu ograniczeniu uległa także rola partii politycznych. Rząd zresztą nie zamierzał bynajmniej ułatwiać partiom działalności w parlamencie, co widoczne jest w zakresie norm prawnych regulujących organizację klubów. Konstytucja nie wspomina o ich istnieniu, a regulamin ogranicza możliwości ich organizowania wprowadzając wymóg co najmniej 30 członków do założenia klubu (w IV Republice początkowo wystarczało 14, później 28). Stąd też

---

[29] Podkreślając różnicę zaszłą w tym względzie J. Georgel słusznie stwierdza: „*La Chambre, qui discutait de ce qu'elle voulait, quand elle le voulait et comme elle le voulait, désormais discute de ce que veut le Cabinet, quand il veut, et en fait... comme il le veut...*" *Critiques et réformes des Constitutions de la République, De la V-e à la VI-e?*, Paris 1960, t. II, s. 53.

w Zgromadzeniu Narodowym, wybranym w r. 1956, zarejestrowanych było 15 klubów, natomiast 1 III 1959 r. już tylko 9.

Zmiany w zakresie organizacji i trybu działania parlamentu V Republiki stanowią wstęp do dalszych ograniczeń, widocznych w zakresie kompetencji izb. Podstawową funkcją parlamentu jest uchwalanie ustaw i kontrola działalności rządu. I jeden, i drugi zasadniczy kierunek działania parlamentu został bardzo ograniczony.

Uprawnienia ustawodawcze parlamentu zostały ograniczone kilkoma sposobami:

a. Przez przyznanie prezydentowi prawa przechodzenia poza parlamentem do społeczeństwa dzięki referendum, którego przedmiotem może być organizacja władz publicznych, aprobata układu w ramach Wspólnoty, ratyfikacja pewnych umów międzynarodowych. W przypadkach zastosowania referendum uprawnienia ustawodawcze parlamentu w danej dziedzinie zostają całkowicie wyłączone (art. 11).

b. Przez taksatywne wyliczenie dziedzin życia, w których parlament może uchwalać ustawy, co czyni art. 34.

c. Przez wprowadzenie Rady Konstytucyjnej i skutecznego sposobu kontroli prowadzącej do uznawania za niekonstytucyjne nie tylko ustaw, sprzecznych z postanowieniami konstytucji. ale i wykraczających poza ramy ustalone w art. 34 dla zakresu ustawodawstwa.[30]

d. Przez powstanie możliwości przyjęcia ustawy bez głosowania w przypadku postawienia przez rząd, w związku z przedłożeniem projektu ustawy, wniosku o udzielenie mu *votum* zaufania.

Ostatnia wreszcie sprawa w tej dziedzinie dotyczy budżetu. Pomijając już ograniczenia wywołane jego specjalizacją, utrwaleniem się praktyki głosowania nie według resortów i rozdziałów, ale tytułami, należy podkreślić wprowadzenie konstytucyjnych terminów dla określenia ram pracy parlamentu nad projektem budżetu. Okres ten wynosi łącznie 70 dni, a według art. 47 nieukończenie w tym czasie prac nad projektem daje rządowi prawo ogłoszenia budżetu w formie ordonansu. Z uprawnienia tego rząd nie może skorzystać tylko w przypadku odrzucenia przez obydwie izby przedłożonego im projektu.

Analogiczne tendencje zaznaczają się w zakresie kontroli. Konstytucja wprowadza już nie racjonalizację systemu parlamentarnego, spo-

---

[30] Kwestia reglamentacji i delimitacji spraw stanowiących domenę ustaw i aktów normatywnych rządu znalazła się przed Radą Konstytucyjną w dn. 8 IX 1961 r. w związku z projektem ustawy dotyczącym cen artykułów rolnych. Wniosek o rozpatrzenie sprawy zgłosił premier Debré, a Rada stanęła po stronie rządu stwierdzając, że kwestia ta „...*n'entre pas dans le domaine réservé à la loi par l'article 34 de la Constitution.*" Le Monde, 10—11 IX 1961 r., s. 3.

tykaną w IV Republice, ale wyraźny przejaw wzmożenia presji rządu na parlament i utrudnienia kontroli legislatywy nad egzekutywą. Rząd może stosować presję posługując się instytucją *votum* zaufania, stawianą bądź w związku z generalną polityką gabinetu (art. 49 ust. 1), bądź z tekstem projektu ustawy (art. 49 ust. 3). Do stawiania wniosku uprawniony jest tylko premier na mocy upoważnienia udzielonego mu każdorazowo przez Radę Ministrów.

Stawianie wniosku o udzielenie *votum* zaufania w związku z ogólną linią polityki rządu stanowi zjawisko naturalne i w pełni zrozumiałe. Interesująca natomiast i charakterystyczna dla nowych tendencji ustrojowych jest procedura stosowania *votum* zaufania w związku z przedłożonym projektem ustawy. Konstytucja stanowi w tym przedmiocie, że projekt ustawy uważa się za przyjęty automatycznie, jeśli w przeciągu 24 godzin od chwili złożenia przez rząd wniosku o udzielenie *votum* zaufania związanego z projektem nie wpłynie od deputowanych wniosek o wyrażenie rządowi *votum* nieufności. O celach i charakterze takiego ukształtowania instytucji politycznej odpowiedzialności rządu świadczy najlepiej praktyka ustrojowa. W r. 1960 rząd przedłożył w parlamencie projekt ustawy dotyczącej programu wojskowego tzw. *la force de frappe atomique*, który spotkał się z nieprzychylnym stanowiskiem i został odrzucony przez obie izby. W sytuacji tej rząd związał swe losy z projektem ustawy, postawił wniosek o udzielenie mu zaufania, a ponieważ deputowani nie zgłosili wniosku o wyrażenie rządowi *votum* nieufności, ustawa została przyjęta automatycznie.[31]

Dodać przy tym należy, że procedura uchwalania *votum* nieufności uległa obostrzeniu, gdyż do złożenia wniosku konstytucja wymaga podpisów co najmniej 1/10 ogólnej liczby deputowanych, co z uwagi na brak skrystalizowanej opozycji i rozbicie sił lewicy parlamentarnej jest rzeczą niezwykle utrudnioną. Głosowanie odbywa się dopiero po upływie 48 godzin od chwili złożenia wniosku, przy czym do prawomocności uchwały wymagana jest bezwzględna większość głosów. Jednocześnie zaś konstytucja wprowadza dalsze obostrzenie przewidując, że w przypadku odrzucenia wniosku, jego autorzy pozbawiają się automatycznie prawa składania nowych propozycji tego rodzaju w toku bieżącej sesji parlamentu, z wyjątkiem przypadków, kiedy rząd sam zaangażuje swą odpowiedzialność (art. 49 ust. 2).

Jednakże nawet uchwalenie wniosku o wyrażenie rządowi *votum* nieufności nie decyduje jeszcze ostatecznie o losach gabinetu. Wprawdzie po podjęciu takiej uchwały premier ma obowiązek złożenia dymisji na ręce prezydenta, ten jednak może jej nie przyjąć, rozwiązując

[31] Zob. *L'année politique 1960*, ss. XIV—XV.

Zgromadzenie Narodowe. Warto przy tym podkreślić, że wniosek o *votum* nieufności, jak to wskazuje dotychczasowa praktyka i interpretacja konstytucji, nie może być zgłaszany w okresie obowiązywania art. 16. Tak więc mocno już okrojone formy kontroli rządu przez parlament w okresie tym w ogóle są zawieszone.

Przedstawione środki kontroli rządu wiązały się ściśle z formami jego odpowiedzialności. Obok tego istnieje jeszcze forma druga, instytucja zapytań *(questions)*. Konstytucja 1958 r. zniosła bowiem interpelacje, traktowane jako niebezpieczny środek w rękach członków parlamentu, rodzące groźbę obalenia rządu. W to miejsce wprowadzono narzędzie mniej niebezpieczne, ale zarazem mniej skuteczne, gdyż nie prowadzące do głosowania i nie zagrażające losom gabinetu. Na zapytanie postawione przez deputowanego odpowiada minister, po czym pytający może zabrać głos, może nawet dojść do debaty, ale bez przegłosowania jakichkolwiek wniosków. Rada Konstytucyjna sprzeciwiła się nawet głosowaniu nad rezolucją zgłoszoną pod koniec takiej debaty.[32]

W odróżnieniu od ujęcia uprzednio przedstawionych organów państwowych, charakterystyka parlamentu podana została od strony negatywnej. Wskazano nie to, czym jest parlament, ale czym być przestał. Przyjęcie podobnej postawy wydaje się uzasadnione tym, że wszystkie inne organy państwowe V Republiki doznały wzmocnienia roli i znaczenia. Jedynie parlament, a ściślej mówiąc Zgromadzenie Narodowe uległo osłabieniu.

Reasumując dotychczasowe rozważania można stwierdzić, że formalnie biorąc pozostawiono parlamentowi dwie funkcje, tj. ustawodawstwo i kontrolę (w okrojonych rozmiarach). Pozbawiono go natomiast funkcji wytyczania kierunku rozwoju państwa. Parlament uchwala zatem ustawy (art. 34, 46, 47), w tym i budżet państwa oraz kontroluje rząd (art. 48—50). Konstytucja, odrzucając interpelacje, wprowadziła instytucję zapytań, którym poświęcono jedno posiedzenie w tygodniu.

R a d a K o n s t y t u c y j n a. Ukoronowaniem przedsięwzięć zmierzających do ograniczenia roli i uprawnień parlamentu było powołanie Rady Konstytucyjnej. Jest to bowiem nowy zupełnie organ w strukturze aparatu państwowego Francji, wyraźnie różniący się od działającego w IV Republice Komitetu Konstytucyjnego. Nowa jest przede wszystkim jego pozycja, stawiająca Radę Konstytucyjną ponad parlamentem,

---

[32] Por. D u v e r g e r: *La Ve République*, s. 140 oraz J. Z a k r z e w s k a: *Kontrola konstytucyjności ustaw w powojennej Francji*, Państwo i Prawo, 1961, nr 12, s. 935, a także J. F a u v e t: *Mérites et limites du Conseil Constitutionnel*, Le Monde, 6 III 1962, s. 1.

nowe są także jego uprawnienia, w dużym stopniu ograniczające i hamujące aktywność Zgromadzenia Narodowego.

Charakterystyczny jest przy tym skład Rady Konstytucyjnej. określony w art. 56 Konstytucji na 9 osób, powoływanych po 3 przez Prezydenta Republiki, przewodniczących Zgromadzenia Narodowego i Senatu na okres 9 lat. Przewodniczącego Rady spośród jej członków powołuje prezydent, a Rada odnawia się w 1/3 co 3 lata. Obok członków pochodzących z nominacji w skład Rady Konstytucyjnej wchodzą z urzędu i dożywotnio byli prezydenci Republiki. Konstytucja wprowadza przy tym zakaz łączenia członkostwa w Radzie z piastowaniem mandatu deputowanego czy senatorskiego, bądź też członka rządu.

Organ ten wyposażony został w duże uprawnienia kontrolne, które nie sprowadzają się tylko do badania konstytucyjności ustaw, ale rzeczywiście są one bardzo rozległe i występują w różnych dziedzinach życia. Do zadań Rady Konstytucyjnej należy czuwanie nad prawidłowością wyborów prezydenta, a także nad przebiegiem referendum, jednocześnie zaś w przypadku złożenia protestów Rada orzeka w kwestii prawidłowości wyboru deputowanych i senatorów. Rozpatruje ona reklamacje w kwestii wyboru prezydenta, ogłasza wyniki głosowania, podobnie jak i rezultaty referendum. Te związane z wyborami uprawnienia, czynią z Rady Konstytucyjnej niejako najwyższy trybunał wyborczy, a to już wymownie świadczy o nowych tendencjach ustrojowych; niektóre bowiem z tych zadań zostały odebrane parlamentowi.

Druga grupa uprawnień obejmuje badanie zgodności z konstytucją ustaw organicznych i regulaminów wewnętrznych izb parlamentu. Akty te mają być obligatoryjnie poddawane do rozpatrzenia, przy czym ustawy organiczne przed ich promulgacją, a regulaminy izb przed ich wejściem w życie. W ten więc sposób podważona została tradycyjna swoboda parlamentu nadawania sobie wewnętrznej organizacji i określania trybu działania. Do dziedziny tej należy np. decyzja Rady Konstytucyjnej wprowadzająca zakaz uchwalania przez Zgromadzenie Narodowe rezolucji, starej instytucji systemu parlamentarnego, dzięki której parlament miał możność sygnalizować rządowi istnienie określonych problemów i sugerować sposób ich rozwiązania. Decyzje Rady Konstytucyjnej są ostateczne i nie przysługuje od nich żaden środek odwoławczy. Trzecia grupa obejmuje zadania innego rodzaju, podejmowane przez Radę z inicjatywy innych organów państwowych, jak ocena konstytucyjności ustaw zwykłych, umów międzynarodowych, kierowanych na obrady przez prezydenta, premiera lub przewodniczących izb parlamentu i umów w ramach wspólnoty. Rada Konstytucyjna ocenia, czy ustawy naruszają konstytucję nie tylko w sensie ogólnych zasad ustrojowych, ale także, czy nie wykraczają poza ramy

zakreślone dla parlamentu w art. 34. Inaczej mówiąc, czy nie wchodzą one w zakres zagadnień zastrzeżonych dla reglamentacyjnej działalności rządu.

Istnieją wreszcie inne uprawnienia, jak np. obowiązek konsultowania Rady przez prezydenta Republiki w przypadku stosowania art. 16 itd.

Grupa druga i trzecia wymienionych uprawnień Rady Konstytucyjnej dotyczą kontroli nie wszystkich organów państwowych, a nawet nie najważniejszych, a tylko parlamentu. Rada nie kontroluje zatem aktów prezydenta czy rządu, z wyjątkiem badania zgodności z konstytucją umów międzynarodowych, ale nie wszystkich i nie z urzędu, a jedynie na wniosek innych organów.

Rada Konstytucyjna bada więc jedynie działalność organów legislacyjnych, a nie wykonawczych, co jest szczególnie charakterystyczne dla nowych tendencji ustrojowych i stosunków politycznych. Jest to tym bardziej znamienne, że w przeciwieństwie do Komitetu Konstytucyjnego z okresu IV Republiki, Rada Konstytucyjna zbierała się już wiele razy, zawsze w swych decyzjach opowiadając się po stronie rządu, a przeciwko parlamentowi. Działalność jej wzmacnia systematycznie pozycję organów wykonawczych. Godny także podkreślenia jest fakt, że Rada Konstytucyjna rolę ustrojową i zadania spełnia tak przez działanie pozytywne, idące zawsze na korzyść rządu, jak i przez zaniechania, które również zawsze idą na rękę rządowi. W szeregu przypadków Rada Konstytucyjna nie była zwoływana, np. w marcu 1960 r. mimo złożenia przez 287 deputowanych podpisów pod wnioskiem domagającym się zwołania nadzwyczajnej sesji parlamentu i podjęciu przez prezydenta decyzji odmownej, co oznaczało pogwałcenie art. 29 konstytucji, Rada Konstytucyjna nie zajęła się tą sprawą.[33]

Dotychczasowa działalność Rady Konstytucyjnej stanowi rezultat nie tylko wyznaczenia jej aktualnej pozycji w systemie organów państwowych i nie tylko konsekwencję przyznanych uprawnień, ale wynika także z faktu, że nominacja członków Rady miała przede wszystkim polityczny charakter. Na 9 członków powołanych w skład tego organu w roku 1959, aż 5 należało bądź do dawnego RPF, bądź też do obecnej UNR, co każe wątpić w bezstronność jego decyzji. Większość członków Rady Konstytucyjnej, z jej przewodniczącym na czele, należy zatem do grona wiernych i oddanych gaullistów.[34]

Jedna zatem wątpliwość wiąże się w tym względzie z politycznym składem Rady, druga zaś dotyczy kwestii fachowości tego organu.

---

[33] Zob. Zakrzewska: *Kontrola konstytucyjności...*, s. 937.

[34] Przyznaje to wielu autorów francuskich, por. np. Duverger: *La Ve République*, s. 155. Fauvet: *Mérites...*, s. 1, Georgel: *op. cit.*, t. II, s. 41.

W jej składzie uderza brak specjalistów, gdyż wśród członków Rady powołanych w r. 1959 prawnicy stanowili mniejszość. Na 9 członków był 1 ambasador, 1 dyrektor banku, 1 były dyrektor prywatnego przedsiębiorstwa, 1 lekarz, 1 honorowy radca stanu, 2 członków wymiaru sprawiedliwości i 2 adwokatów. Niewiele pod tym względem sytuacja uległa poprawie w wyniku przeprowadzonej w początkach r. 1962 wymiany 1/3 członków.[35]

Polityczny i zawodowy skład Rady Konstytucyjnej stanowi najskuteczniejszą dla klasy panującej gwarancję stałości i zabezpieczenia gabinetu przed parlamentem. Rada Konstytucyjna w systemie politycznym V Republiki stanowi zatem dodatkowy instrument, pozwalający rządowi na uzyskanie maksymalnego marginesu swobody. Margines ten osiągnął tak szeroki zakres, że przekroczenie dotychczasowych granic musiałoby oznaczać już zmianę jakościową, całkowite zerwanie nawet z pozorami rządów demokratycznych, przejście do form zdecydowanie i konsekwentnie dyktatorskich. Pozycja i rola polityczna parlamentu stanowią w każdym ustroju miernik stopnia jego demokratyzmu. Obniżanie zaś pozycji organu przedstawicielskiego związane jest nierozerwalnie z ograniczaniem demokracji, co prowadzi do rządów dyktatorskich, faszystowskich.

WNIOSKI

W świetle zasad konstytucji 1958 r., rozpatrywanej nie tylko od strony litery prawa, ale i praktyki ustrojowej, dostrzega się wyraźnie zarysowany charakter systemu politycznego współczesnej Francji. Nie jest to z pewnością system parlamentarny,[36] skoro nagromadziła się w nim tak wielka ilość instytucji i praktyk antyparlamentarnych. O antyparlamentarnym nastawieniu obecnych kół rządzących świadczy szereg faktów, a m. in. to, że żaden z kluczowych problemów V Republiki nie był rozpatrywany w parlamencie, ale znajdował rozwiązanie w decyzjach prezydenta i rządu. Nic więc dziwnego, że w tych warunkach dorobek parlamentu jest bardzo mały.

System polityczny V Republiki charakteryzuje nie tylko brak przewagi legislatywy w systemie organów państwowych, ale nie występuje tu nawet zasada równości rząd — parlament, w czym dopatrywali się niektórzy prawnicy istoty systemu parlamentarnego. Wprawdzie

---

[35] Por. Duverger: *La Ve République*, s. 155 i Fauvet: *Mérites...*, s. 1, przy czym M. Duverger dostrzega jeszcze trzeci brak — wysokość wieku członków Rady, *tamże*, s. 155.

[36] Na tym stanowisku stoi P. Viansson-Ponté: *Risques et chances de la Ve République*, Paris 1959, s. 35.

w Konstytucji 1958 r. w zakresie wzajemnych stosunków rząd — parlament zachowały się, formalnie biorąc, dwie instytucje: odpowiedzialność polityczna rządu i prawo rozwiązania Zgromadzenia Narodowego, to jednak odbiegają one znacznie od istoty parlamentaryzmu. Prezydent jest politycznie nieodpowiedzialny i nie za wszystkie jego akty odpowiedzialność przed parlamentem ponosi rząd.

Jeśli przy tym utrzymano zasadę odpowiedzialności rządu przed Zgromadzeniem Narodowym, to jednocześnie znacznie uproszczono tryb rozwiązywania niższej izby parlamentu, a to znacznie ogranicza odpowiedzialność polityczną rządu. W praktyce też rząd odpowiada nie tyle przed parlamentem, co przed prezydentem.

Schemat ustrojowy i rola podstawowych organów państwowych świadczą o odejściu V Republiki od systemu parlamentarnego. Jeśli przy tym odejście to widoczne jest już w konstytucji, to tym wyraźniej występuje ono w świetle praktyki ustrojowej. Za wcześnie jednak jest na zaklasyfikowanie obecnego systemu politycznego, ulega on bowiem wyraźnej ewolucji i chociaż kierunek jej jest już widoczny, to proces ten nie został jeszcze zakończony. Jedno jest jednak pewne, że rozwój systemu politycznego stale i nieuchronnie prowadzi do ograniczania uprawnień organu przedstawicielskiego, a rozszerzenia zadań i roli organów wykonawczych.

Aktualny system polityczny V Republiki nie jest identyczny z żadnym z dotychczasowych. Można przy tej okazji postawić pytanie, czy dotychczasowa klasyfikacja znanych systemów ustrojowych, ustalona przecież w latach odległych, odpowiada dzisiejszym potrzebom i warunkom. W miarę rozwoju życia politycznego, pojawiania się nowych form więzi społecznej i nowych typów organizacji, a przede wszystkim wraz ze wzrostem roli partii, dotychczasowe wyobrażenia o istocie systemów politycznych wymagają odświeżenia i uaktualnienia. Pojęcie systemu parlamentarnego jest szerokie, kształtowało się przy tym na przestrzeni wieków, jego zaś zastosowanie w nowych warunkach społeczno-politycznych musi w konsekwencji dawać odmienny zupełnie obraz. Inaczej też często system ten działa w różnych państwach, zależnie od konkretnych warunków politycznych i określonej struktury społecznej. Można zatem bezspornie stwierdzić już jeden fakt, że ustrój ten nie mieści się bez reszty w ramach żadnego z dotychczasowych, znanych systemów politycznych. Nie są to bowiem **jeszcze** w pełni wykształcone rządy prezydenckie, chociaż wiele elementów i cech im właściwych występuje w Konstytucji 1958 r. i coraz szerzej praktyka wprowadza je, ale **nie jest to już** system parlamentarny, od którego V Republika coraz wyraźniej się oddala. Nie jest to zatem także parlamentaryzm orleański, bo nie odpowiada on przecież warunkom

społecznym i politycznym drugiej połowy XX wieku. Dotychczas na pytanie dotyczące istoty systemu politycznego V Republiki dajemy odpowiedź nie pozytywną, lecz negatywną, określając nie to, czym on jest, lecz czym nie jest, lub czym się jeszcze nie stał.

Wszystkie dotychczas spotykane próby określenia istoty politycznej V Republiki nie zadowalają, nie są bowiem pełne i przekonujące, nie są też teoretycznie uzasadnione. Dotyczy to tak określenia: parlamentaryzm orleański, jak też pochodzących od tegoż autora innych nazw, jak *parlementarisme inégalitaire* (z uwagi na pozycję i wzajemny stosunek rząd — parlament) czy też *parlementarisme partiel*.[37] Określenia te wskazują na zachodzące zmiany o charakterze tylko ilościowym, które nie zawsze są przecież uchwytne, ale które w sumie mogą dawać nową zupełnie jakość. Nikt nie jest w stanie określić, gdzie kończy się „nierówny" parlamentaryzm, a gdzie przestaje on w ogóle mieć związek z tym systemem rządów, stając się nowym ustrojem, nie zawsze znanym w dotychczasowych konstrukcjach. Analogicznie wygląda kwestia z parlamentaryzmem „częściowym", można bowiem postawić pytanie, jak daleko może sięgać ta częściowość, by nie doszło do całkowitego zerwania więzi z parlamentarnym ustrojem.

Przedstawione próby wskazują, jak stosunkowo łatwo jest na to pytanie dać odpowiedź negatywną, ograniczającą się do wykluczenia któregoś ze znanych systemów politycznych, a jak jednocześnie trudno jest znaleźć odpowiedź pozytywną, jeśli nawet nie całkowicie zadowalającą, to przynajmniej stanowiącą podstawę do dyskusji i opracowania prawidłowej oceny. Trudności są tym większe, że aktualny system polityczny Francji związany jest z osobą de Gaulle'a, który wyciska na nim swoje piętno. Ustąpienie generała może spowodować duże zmiany, wpływające na ewolucję ustroju. Trudności wynikają także i stąd, że system ten kształtuje się dopiero, nie przyjął jeszcze ostatecznej i skrystalizowanej formy.

Wydaje się jednak, że w zakresie form polityczno-ustrojowych można zauważyć następujące trwałe tendencje, wywierające także wpływ na kierunek ewolucji. Zaliczyć do nich należy wzrost roli ustrojowej głowy państwa, wyraźnie przekraczający ramy systemu parlamentarnego; tendencja obniżenia pozycji i znaczenia Zgromadzenia Narodowego w państwie; niechęć do organów przedstawicielskich nowych sił społecznych, stojących u steru władzy państwowej, towarzyszący temu wzrost znaczenia organów znajdujących się pod przemożnym wpływem notabli wiejskich, jak to określają niektórzy, lub ele-

[37] Duverger: *La Ve République*, s. 185.

mentów społecznie zachowawczych, jak by to można ściślej i poprawniej sformułować.

Tendencje te wyrażają wolę i dążenia wielkiego kapitału, który zmierza do odsunięcia społeczeństwa od udziału w życiu publicznym.

РЕЗЮМЕ

Исходя из того, что политический строй государства определяется общественно-политическими факторами, среди которых решающая роль принадлежит соотношению общественных сил, автор исследует существо и характер системы, введенной Конституцией 1958 года. Вопрос рассматривается в трех пунктах. Сначала автор пытается показать общественные источники существующего строя и дает его характеристику. Далее расматривает структуру государственного аппарата не только с точки зрения законодательства, но и с точки зрения практики. В последней части даются выводы.

Политическая система V Республики занимает особенную позицию на фоне послевоенных перемен в области политического строя. Она резко отличается от строя, введенного конституцией 1946 года, который унаследовал институты традиционного французского моделя, — мещанской демократии. Признавая, что этот строй был результатом сложного соотношения общественных сил, характеризующегося между прочем слабостью буржуазии, поражением концепции крупного капитала, компрометированных в период Vichy, а также ростом роли трудящихся масс, автор ищет причины, которые привели к его отклонению.

Причины автор видит в том, что крупный капитал вновь получил решащее влияние на государственную власть, обострились внутренние противоречия особенно вследствие разложения колониальной системы, возникли трудности, которых буржуазия не могла разрешить с помощью демократических институтов и соответствующих методов управления. Государственный строй V Республики является продолжением политических концепций которые распространяли группировки, связанные с крупным капиталом в последний период III Республики.

Этот строй не является фашистским, хотя отходит от принципов демократии, устанавливая диктатуру крупного капитала. Однако конституция 1958 года открывает широкие возможности эволюции государственного устройства, которая может идти в различных направлениях, в том числе и в направлении фашизма.

Новый государственный строй находит свое выражение уже в самом построении конституции, в выдвижении на первый план

исполнительных органов президента и правительства, в ограничении прав парламента. В этом проявляется недоверие сил, стоящих у власти, к представительственному органу.

Во второй части работы автор представляет структуру государственного аппарата, характеризует позицию и роль главных органов президента, правительства, Сената, Национального Собрания и Конституционного Совета.

В последней части работы автор пытается определить политический строй V Республики и в связи с этим излагает взгляды на эту тему, встречающиеся во французской литературе. Автор приходит к выводу, принимая во внимание как букву закона, так и практику, что эта система не является парламентской и её нельзя отнести даже к орлеанской разновидности парламентаризма. Возникает в таком случае вопрос, можно ли считать исчерпывающими существующие знания о политических системах, отвечают ли они современным требованиям. Говоря о государственном устройстве V Республики автор не соглашается со взглядами, считающими, что это не полный направляемый парламонтаризм. Автор приходит к выводу, что в настоящее время трудно дать исчерпывающий положительный ответ на поставленный вопрос. Легче можно определить чем этот строй тесно связан с личностью де Голля, который оказывает свое влияние и деформирует его.

Таким образом, автор констатирует, что государственное устройство V Республики не является уже парламентской системой, от которой Франция все более отходит и в то же время не является еще вполне законченной президенской системой. Однако эволюция совершается именно в этом направлении.

RÉSUMÉ

Ayant admis comme point de départ la thèse que le régime politique d'un État est résultat d'action des facteurs politiques et sociaux définis où le rôle principal est joué par les classes sociales, l'auteur examine la genèse et le caractère du système introduit par la Constitution de 1958. Le problème est divisé en trois points, dont le premier présente les sources sociales du régime actuel et donne la caractéristique générale de celui-ci, le second s'occupe de la structure du mécanisme d'État tant à la lumière des lois que de la pratique, le troisième enfin en tire la conclusion.

Vu les changements ayant eu lieu dans le domaine du régime politique après la guerre, le système de la V-e République y occupe une position à part. Il se distingue nettement du régime introduit par la

Constitution de 1946, qui signifiait l'acceptation des institutions traditionnelles pour le modèle de la démocratie bourgeoise française. Admettant que ce système-là fût résultat des relations des forces sociales, se caractérisant, entre autres, par la faiblesse de la bourgeoisie, l'échec des conceptions représentées par le grand capital et compromises dans la période de Vichy, de même que par l'augmentation du rôle des masses populaires, l'auteur cherche les causes ayant abouti au rejet de ce système.

Les causes de ce rejet se trouvent, à son avis, dans le renouvellement de l'influence décisive du grand capital sur le pouvoir étatique, dans l'augmentation des contrastes internes auxquels la bourgeoisie ne pouvait plus faire face par l'intermédiaire des institutions du régime démocratique et des méthodes relatives de gouverner.

Le régime de la V-e République continue la politique proclamée par les groupements liés aux monopoles dans la dernière période de la III-e République. Ce n'est pas un régime fasciste, bien qu'il abandonne les principes démocratiques et signifie l'introduction de la dictature des monopoles. Pourtant, la Constitution de 1958 donne, dans ses cadres, de grandes possibilités du régime; cette évolution tend dans les diverses directions, et aussi vers le fascisme.

La nouvelle construction du régime trouve son expression même déjà dans le système de la constitution, dans la place principale accordée aux organes exécutifs tels que le président et le gouvernement, dans la limitation des compétences du parlement. Nous y voyons un syptôme de méfiance des dirigeants envers l'organe représentatif.

Dans la deuxième partie du travail l'auteur présente la structure du mécanisme d'État, caractérise la position et le rôle de principaux organes — président, gouvernement, Sénat, Assemblée Nationale, Conseil Constitutif.

Dans la dernière partie du travail, l'auteur pose la question comment définir le régime politique de la V-e République et passe en revue les opinions s'y rapportant, exprimées par les auteurs français. Il arrive à la conclusion que, par rapport aux lois et à la pratique, ce n'est plus un système parlementaire et que les cadres même du parlementarisme orléaniste sont pour ce régime-là trop étroits.

À cette occasion il faut poser les questions suivantes: la science actuelle sur les systèmes politiques peut-elle être considérée pour suffisante encore aujourd'hui? peut-elle satisfaire encore les besoins actuels? épuise-t-elle toutes ses possibilités dans ce domaine. En traitant du régime de la V-e République, l'auteur n'est pas d'accord avec l'opinion selon laquelle ce régime serait un parlementarisme partiel et dirigé.

Il arrive à la conclusion qu'il est difficile de donner aujourd'hui la réponse positive à cette question. Il est plus facile de constater ce que le régime en question ne présente plus. Le problème est autant plus simple que ce régime est lié avec la personne de Ch. de Gaulle, qui y laisse son empreinte, en le déformant.

L'auteur constate donc, que le régime de la V-e République *n'est plus* un système parlementaire, duquel la France s'éloigne de plus en plus; il n'est *pas encore* un système présidentiel pleinement développé. L'évolution du régime tend pourtant visiblement dans cette direction.

Papier druk. sat. III kl 80 gr — 70 x 100 — Druku 34 stron
Annales U.M.C.S. Lublin 1962. — Lub. Druk. Pras.—Lublin Unicka 4. — Zam. 34 3.I.63
700 + 125 odbitek. N-4 — Data otrzymania manuskryptu 3.I.63. — Data ukończenia druku 16.IV.63